

Asia: VN/10378/2019

Lausuntopyyntö henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista

Lausunnonantajan huomiot ehdotuksen vaikutuksista oman organisaation näkökulmasta

Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset

Uusi henkilötunnus – sukupuoli- ja syntymäaikaneutraali

Sukupuoleen sidottujen ratkaisujen osalta joudutaan huomioimaan olemassa olevat käytännöt esim. erilaiset terveystiedot vakuutuksissa, elinajanodotteen vaikutukset eläkkeisiin, ym. Kuntaliiton näkemyksen mukaan sukupuolineutraalisuus toiminnallisuutena olisi ratkaistavissa raportin mukaisesti henkilötunnuksen rakenteeseen.

Toimintaympäristössä tietojärjestelmäkohtaisesti jouduttaisiin syntymäaikakenttä lisäämään tarvittavaan osaan ohjelmista. Nykyisin se nykyisin saadaan henkilötunnuksesta. Syntymäaikaa ei kuitenkaan ole EU tietosuojalainsäädännössä luokiteltu sukupuolen tapaan arkaluonteiseksi tiedoksi.

Sukupuoli- ja syntymäaikatiedot tulisi teknisesti eriyttää omiksi tietokentiksi. Tämä on tehty Kanta tietomäärityksissä (sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedoissa ja terveydenhuollon potilastiedoissa). Muissa sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollisissa järjestelmissä tarvittavaa työtä ei ilmeisesti ole tehty. Aikataulullisesti, jos muutamme vain sukupuolitiedon, uudistus voitaisiin toteuttaa huomattavasti nopeammin ja edullisemmin.

Laajempi hyödynnettävyys uuden henkilötunnuksen kautta

Uuden ja vanhan tunnuksen rinnakkainen käyttö on mahdollistettu, joka tuo joustavuutta käyttöönottoon. Niiden toteuttaminen järjestelmiin on kuitenkin iso ja kallis muutos. Lisäksi on täysin sopimatta, kuinka niitä käytännössä hyödynnettäisiin yhdessä. Tästä aiheutuu merkittäviä toiminnallisia muutoksia ja toteutusten yhteensovittaminen tulee olemaan vaikeaa. Yhtenäisten kansallisten ohjeiden luominen on myös hankalaa, sillä toimintatavat vaihtelevat merkittävästi eri asiayhteyksissä. Pahimmillaan tietoa ei pystytä yhdistämään oikeaan henkilöön ja palvelu estyy.

Henkilön tunnistamisen tapa

Käytännön ohjeistus koetaan tarpeelliseksi huomioiden tarvittava todentaminen, tunnistaminen ja luotettavuustietojen käsittelytavat, arjen toiminnan ja palveluiden sujuvuuden vuoksi. Ensirekisteröinnin osalta loppuraportissa todetaan, että rekisteröinnissä ehdotetaan hyödynnettäväksi nykyisiä biometrinen tunnistamisen keräämiskäytäntöjä. Ketä ensirekisteröinti koskee? Lähtökohtana on, etteivät kuntien tehtävät lisäänty uudistuksen myötä, eikä toteutuksen tule aiheuttaa kustannuksia kuntatoimijoiden käytänteisiin eikä kuntatyöntekijöiden työ hankaloidu siitä, ettei asiakkaalle ole tehty ensirekisteröintiä. Tarvittava ohjeistus - muutosten toteuttamiseksi yhtenevästi kaikissa järjestelmissä, kaikissa käyttäjäorganisaatioissa – on edesauttamassa jatkotyön osalta hallinnoimaan niin välittömiä kuin välillisiä vaikutuksia, kustannukset mukaan lukien.

Henkilötietojen lähde

Huomiota tulee kiinnittää tunnusten antamisen/myöntämisen helppouteen ja nopeuttamiseen. Tämä on toteutettavissa loppuraportissa esitetyn mukaisesti keskitetyn rekisteripohjaisen palvelun kautta. Tämä palvelu tulee käytettävyyden ja käytön sujuvuuden vuoksi olla tarkoituksenmukaisesti integroitu käyttäjäorganisaatioitten keskeisiin tietojärjestelmiin ONLINE-tasoisesti.

Henkilötunnuksen riittävyys

Työryhmä arvioi, että on riskinä, että nykyisenkaltaiset henkilötunnukset loppuvat kesken tiettyjen päivämäärien osalta. Kriittisiksi päiviksi koettiin joidenkin vuosien osalta 1.1. ja 31.12., joille on merkitty syntymäpäivä ulkomailla syntyneille.

Henkilötunnusten välimerkillä ei väestötietojärjestelmässä nykyisin erotella merkitsevästi eri vuosisadoilla samana päivänä syntyneitä, se rajoittaa käytettävissä olevien henkilötunnusten päiväkohtaista määrää. Koemme kuitenkin, että tämä on korjattavissa väestötietojärjestelmää kehittämällä sen sijaan, että tehdään muutoksia tuhansiin paikallisjärjestelmiin, joissa tämä ongelma ei realisoitu koskaan.

Lisäksi sukupuolineutraali koodi vapauttaa merkittävästi annettavia tunnuksia.

(Uusi ensirekisteröintitapa poistanee myös ulkomailla syntyneiden ongelman).

Henkilötunnusten käytön tavat

Uudistus koskee kaikkia toimijoita: vaikka kunnat hoitaisivatkin omat asiansa hyvin, se on riippuvainen myös, että yhteistyö pelaa kaikkien muidenkin sidosryhmien ja yhteistyöhön liittyvien tietojärjestelmiensä kanssa. Käyttö tulee ohjeistaa tarkoituksenmukaisesti huomioiden kolmansien osapuolien (kuntakentälle ratkaisuja ja palveluita toteuttavat tahot) toimintatavat jotta uutta tunnusta käytettäisiin oikeaoppisesti. Tarvittavan ohjeistuksen toteutumista tulee kyetä seurata ja käyttöönottoa tarvittaessa tarkentaa.

Arvioidut kustannusvaikutukset

Kuntakenttää kokonaisuutena tarkasteltaessa tarvittavien kyvykkyyksien ja osaamisen hallinta - omat resurssit, ostopalvelut, konsultaatio - organisaatio (tiedonhallintayksikkö) tasolla todellisten kustannusvaikutusten hahmottamiseksi on haasteellista. Huomioitava on myös, että esitetyt muutokset edellyttävät ostopalveluiden lisäksi valtavasti kuntien sisäistä työtä niin tietohallinnoista (satojen tietojärjestelmien läpikäynti) kuin toimialoilta (testaukset ym.).

Arvioitaessa välittömiä tietojärjestelmäkustannuksia - sovellettaessa HETU kustannusten ja hyötyjen arviointi loppuraportti työtä (2H2019) - koskien suuria kaupunkeja ja maaseutukeskuksia (lkm 22) karkean, laskennallisen tarkastelun tasolla: Kunnilta saatuun palautteeseen perustuen tietojärjestelmien osalta 3-3,5 milj. euroon per kunta (tietojärjestelmien lkm 300-600, joista henkilötietoja käsitellään arviolta 150-200 kohdalla).

Koko kuntakentän osalta välittömien kustannusten noustessa yli 100 milj. euron. Välillisiä kustannuksia arvioitaessa on syytä huomioida kunnille palveluita ja ratkaisuja toteuttaville yrityksille

aiheutuvat kustannukset, mitkä ovat Finanssiala ry:n arvion mukaan merkittävät (Suomessa on yrityksiä yli 280.000, kustannukset nousevat satoihin milj. euroihin). Välillisten kustannusten hahmottaminen on julkisen hallinnon digitalisaation kehittämisen kannalta oleellista vallitseva tilanne huomioiden, ettei yksi asiakokonaisuus jarruttaisi hallitsemattomasti jo tunnistettuja töitä.

Ensirekisteröinnin toteuttaminen ei saa aiheuttaa hallinto ja toimipaikkakustannuksia kuntatoimijoille. Jatkotyön osalta selvennettävä – mitä investointeja käytännön toteuttaminen edellyttää? Tällä taholla on tuolloin myös oltava biometriset tunnistusvälineet. Asiain ja palvelutuotannon kannalta tulee eri rekisteröintikäytänteet olla sujuvia, toimivia ja läpinäkyviä arjen työskentelyssä. Näin vältytään tarpeettomalta ajankäytöltä ja välillisistä kustannuksista.

Jatkotyössä kustannusvaikutusten todentamiseen on syytä kiinnittää huomiota.

Muut vaikutukset

Jatkossa kuntien toiminta tukeutuu enemmän digitaalisiin palveluihin. Kunta toteuttaa sille asetettuja lakisääteisiä tehtäviä (asiakas)palveluiden kautta. Digitalisaatio asteisuuden lisääntyessä kasvaa palvelutuotannon merkityksen osuus. Yhtenäiset käytännöt ja toimintamallit ovat edesauttamassa tätä kehitystä, myös käyttövaltuushallinnan osa-alueella. Uuden henkilötunnuksen oikeaoppinen käyttö edellyttää toimintakulttuurimuutosta, ja kulttuurilliset muutokset ottavat aikansa, jotta ne olisivat tarkoituksenmukaisia ja lunastaisivat niille määritellyt ja asetetut toiminnallisuudet.

Aikataulu ja siirtymäajat

Esitetty aikataulu on liian kireä näin keskeiselle asiakokonaisuudelle toteutettaessa loppuraportissa esitetyt muutokset sellaisinaan. Aikataulu on mahdollisuuksien mukaan sovittavissa, jos uudistus toteutetaan sukupuolineutraalisuuden osalta. Tietojenvaihdolle siirtymävaiheessa tulee luoda asianmukaiset edellytykset. Osa käyttäjäympäristöistä siirtyy uuteen toteutukseen aikaisemmin kuin toiset. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti uusien rekisteröitävien kohdalla, koska vanhalla järjestelmällä heitä ei pystytä enää identifioimaan.

Siirtymäaika ei anna tilaa tietojärjestelmien päivittymiselle elinkaariajattelun kautta. Täten lisäen konkreettisia kustannuksia. Aiheuttaen muutoksia järjestelmiin ja sitä kautta myös suuria kustannuksia. Vaikutustenarvioinnin, välittömien ja välillisten kustannusten selvittämiseksi vallitseva asiain- ja ajantila on huono. Kunnat ovat INFRAn ja tietojärjestelmien ylläpidon osalta kuormittuneita, vallitsevan poikkeustilan tuodessa toiminnan priorisointien osalta lisätyötä. Myöskään tietojärjestelmätoimittajien resurssit eivät riitä kaikkien toteutusten hallittuun läpivientiin esitetyssä ajassa.

Esityksen tarvittavat, toteutettavat muutokset tulisi olla alusta alkaen mahdollisimman konkreettisia ja selkeitä. Tukea eri toiminta- ja työtapoja, palvelusopimuksia, jotta muutokset ovat toteutettavissa

eri organisaatioiden toimintaan. Koska muutoksia toteutetaan niin lainsäädännön kuin keskitetyn palveluntarjoajan tietojärjestelmien tasolla, tulee muutostöiden myös olla tarkoituksenmukaisesti läpinäkyviä koko yhteiskunnan kannalta - luottamuksen rakentamiseksi ja säilyttämiseksi. Ohjeistusten soveltaminen ei aina ole yksinkertaista ja veloitteet tuottavat helposti lisäkustannuksia, jotka usein koetaan turhiksi käyttäjäorganisaatioissa.

Monet toteutetut tietojärjestelmät käyttävät nykymuotoisessa HETU:ssa henkilötunnuksessa mukana olevaa tietoa (syntymäaika ja sukupuoli), sen sijaan, että niille olisi omat kenttensä. Olemassa olevat tietojärjestelmäratkaisut edustavat eri järjestelmä-sukupolvia, ne on toteutettu omassa ajassa perustuen tuolloin käytössä oleviin suosituksiin ja käytänteihin. Ns. legacy-toteutuksissa järjestelmämuutoksien osalta joudutaan huomioimaan niin laitetaso kuin käytössä olevat ohjelmistot sekä toteutettu ratkaisuarkkitehtuuri (esim. SAP, Siebel). Kustannusten jakautumisen ja hallittavuuden kannalta on myös huomioitava olemassa olevat sopimukset (miltä osin muutoksia voidaan käsitellä ylläpidollisesti, miltä osin erikseen laskutettavina lisätöinä?).

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Kuntaliitto ry, jäljempänä Kuntaliitto, kiittää mahdollisuudesta kommentoida henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraporttia. Kuntaliitto pitää tärkeänä kokonaisuuden kannalta, että asiakokonaisuus nostetaan esille kansallisella tasolla huomioiden eri toimijat ja asianosaiset. Täydentyvän julkisen hallinnon lainsäädännön mukanaan tuomien veloitteiden hallinta ja toimeenpano edellyttävät kokonaiskuvan ymmärtämistä käyttäjäorganisaatioitten toimintaympäristöjen näkökulmasta. Yleisesti Kuntaliitto toteaa lausunnon alla olevan loppuraportin olevan tarpeellinen di-gitaalisen asioinnin ja palveluiden edistämisen kannalta, eri toimijoiden roolin sekä osa-alueitten (toimialojen) tunnistamiseksi.

Kuntaliitto toteaa esitetyn uuden henkilötunnuksen muutostyön laajuuden - huomioiden esitetty aikajänne sekä aikajänteen mukanaan tuovat muutokset sekä resurssitarpeet - asettavan vaateita kokonaisuuden ohjaukselle, kuten myös eri organisaatioiden sitoutumiselle. Kuntaliitto kiittää selkeästä esityksestä tarpeellisesta ja ajankohtaisesta asiakokonaisuudesta. Loppuraportti esittelee asiakokonaisuuden yleisellä tasolla ymmärrettävästi.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kustannusten ja saavutettavien hyötyjen suhteen tulee olla tasapainossa. Kustannukset on pystyttävä arvioimaan kattavasti ja luotettavalla tavalla (hallitus on sitoutunut kompensoimaan uusista tai laajenevista tehtävistä kunnille aiheutuvat kulut täysimääräisesti).

Kuntaliitto haluaa tuoda esille näkemyksensä siitä, että esitys on laajempi ehdotus kuin hallitusohjelmassa esitetyt tavoitteet eikä muutosten edellyttämien kalliiden järjestelmämuutosten

osalta saavutettavaa hyötyä ole siitä todennettavissa. Kuntaliitto esittää, että henkilötunnuksesta poistetaan sukupuolen ilmaiseva luokittelu, mutta muilta osin tunnus pidetään ennallaan.

Mikäli kuitenkin päädytään loppuraportin mukaiseen laajempaan muutokseen jatko-työn kautta, tulee kyetä konkreettisesti hahmottamaan mitä esitetty henkilötunnuksen käyttöönotto merkitsee käyttäjäorganisaatioittain.

Mitä ja minkä tasoista tukea eri organisaatiot tarvitsevat? Tähän tulee kiinnittää asianmukaista huomiota tasapuolisesti eri organisaatiot huomioiden.

Kuinka huolehtia kuntakentän ulkopuolella tarvittavien muutosten (lainsäädäntö, keskitettyjen rekisteripalvelujen) läpinäkyvyydestä ja ohjauksesta, jotta käyttäjäorganisaatioitten toimintaympäristö- ja tietojärjestelmämuutokset ovat sovittavissa kokonaisuuteen ajallisesti ja tarkoituksenmukaisesti.

Arvioida kuntakentän henkilöstömäärätarve toteuttamisen osalta. Ratkaisuja ja muutoksia toteuttavat kolmannet osapuolet (palvelun-/ratkaisutarjoajat, so-pimuskäytänteet) ja tarvittavien muutosten hallitsematon, pistemäinen käsittely on omiaan lisäämään kustannuksia.

Uudistukselle pitää varata vähintään 15 vuotta, jotta muutokset pystytään tuomaan koordinoitusti uuden sukupolven järjestelmiin ja toiminta sekä eri järjestelmien yhteensovittamiset pystytään organisoimaan uuden tunnistustavan edellyttämällä tavoilla.

Koska muutos olisi valtion velvoittama ilman, että kunnat siitä mitenkään hyötyvät, tulee valtion korvata siitä aiheutuvat kulut täysimääräisesti.

Tunnistamisen kenttä on alati muuttuva ja kehittyvä, ja tämä tulee huomioida työn ohjauksessa, panostaen eri vaiheiden kokonaisvaltaiseen koordinaatioon ja tarvittavaan tukeen. Uuden henkilötunnuksen käyttöönotto on osa digitaalisen identiteetin hallintaa ja tarkoituksena on tarjota Suomen kansalaisille sekä kaikille Suomessa asuville luotettava sähköinen identiteetti. Samalla on hyvä arvioida tunnuksen muodon, rakenteen sekä käytettävyyden näkökulmista digitaalisen turvallisuuden käytänteitä. Kiinnittäen tarkoituksenmukaisella tavalla huomiota eri julkishallinnon organisaatioille tarjottavien ja tuettujen tunnistamisvälityspalveluitten toteuttamiseen. Onko esitetty muutos edistämässä vai viivästyttämässä jo tunnistettua tekemistä kansallisella tasolla.

Karttaavi Tommi
Suomen Kuntaliitto ry

Ylikoski Jari
Suomen Kuntaliitto ry - Tietoyhteiskuntayksikkö